

Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina: BALANCE Y PERSPECTIVAS

.....

5 al 7 de septiembre de 2018, Cali, Colombia

MEMORIAS

**Autores (en orden alfabético)**

Johnny Ariza, Héctor Ávila, Luiz Carlos Beduschi, Patrick Caron, Tito Contreras, Driss Ezzine de Blas, Sandrine Fréguin Gresh, Hernando José Gómez, Frederic Goulet, Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Deissy Martínez, Sara Mercandalli, Byron Miranda, María Mercedes Patrouilleau, Ángela Penagos, Marie Gabrielle Piketty, Eric Sabourin, Mario Samper, Fernando Sáenz, Doris Sayago, Octavio Sotomayor y Mireya Valencia.

Editores científicos

Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Eric Sabourin y Octavio Sotomayor.

Editor

Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL).

Fotografías

Red PP-AL y Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

Diseño gráfico

Comunicaciones CIAT.

Impresión

Imágenes Gráficas S.A., Cali, Colombia.

Cita

Le Coq JF; Grisa C; Sabourin E; Sotomayor O. (Eds.). 2019. Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas. Memorias del Seminario de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (PP-AL), 5 al 7 de septiembre 2018, PP-AL, Cirad, CIAT. Cali, Colombia.

ISBN impreso: 978-958-694-219-5

ISBN digital: 978-958-694-220-1

Migraciones y Desarrollo Rural

Sandrine Fréguin Gresh [Cirad] y Sara Mercandalli [Cirad]

Objetivo y dinámica de trabajo

Con el objetivo de identificar y priorizar temáticas colectivas de trabajo acerca de las dinámicas de la migración rural y desarrollo, así como explorar esta área de investigación a corto y mediano plazo dentro de la Red PP-AL, la Mesa se organizó en tres fases: [1] un panorama de las dinámicas migratorias en la región, así como algunos de los desafíos relacionados [seguridad alimentaria, desarrollo local, reducción de la pobreza], con base en presentaciones de S. Fréguin-Gresh, L. Beduschi y L. Faret); [2] una fase de discusiones participativas abiertas durante la cual cada uno de los participantes escribió en cartulinas individuales sus ideas/propuestas de temáticas específicas prioritarias para dar forma a lo que podría ser una agenda de trabajo de la Red PP-AL; y [3] una última presentación [S. Mercandalli] sobre las dinámicas de la migración rural, sus factores causales, los desafíos demográficos y de empleo y el rol de la políticas públicas en África sub-sahariana. Esos elementos permitieron resaltar algunas problemáticas y temas de interés similares a los de las presentaciones y propuestas anteriores, con miras a discutir la posibilidad de trabajar en una agenda común entre América Latina y África.

Resumen de las presentaciones

Sandrine Fréguin-Gresh [Cirad] – Migración y desarrollo rural en América Latina y en el Caribe. Problemática a analizar y políticas públicas.

Después de haber ubicado a la migración como un tema transversal en las agendas públicas, se presentaron cifras sobre la importancia del fenómeno migratorio en la región (con base en las últimas cifras y estimaciones de CELADE). Estas cifras muestran que la migración corresponde a un doble fenómeno: emigración e inmigración a la vez. Si hay una evolución de las dinámicas y de los patrones migratorios, la tendencia general es la disminución de los flujos externos. Por otra parte, la migración interna es un fenómeno de mayor importancia, poco estudiado, que merece una atención específica, sobre todo por sus implicaciones para el desarrollo rural. Entre las migraciones internas, las migraciones rurales son el resultado de un proceso de estancamiento económico. Los fenómenos de éxodo rural hacia las ciudades, las migraciones rural-rural como respuesta a reestructuraciones del sector agropecuario – por ejemplo, emergencia de nuevos clústers y agronegocios, o de proyectos de turismo o minería – constituyen factores clave para el desarrollo local. El estudio de la migración de retorno ofrece también nuevas oportunidades para el desarrollo rural.

Laurent Faret (Univ Paris VII – Diderot/CIESAS) – Migración internacional y desarrollo local: apuntes para el debate.

Se presentaron los contextos migratorios contemporáneos y los retos para el análisis de la migración en la región [reconfiguración permanente de las dinámicas migratorias, diferenciación significativa en la construcción de trayectorias migratorias cada vez más complejas, existencia de “sistemas de movilidad” con sus diferentes formas y dinámicas, etc.]. Luego se mostró cómo se vinculan la movilidad humana y las dinámicas territoriales, a través de los procesos de urbanización y metropolización, la dependencia de los espacios rurales respecto de dinámicas externas, la existencia de brechas territoriales en todas las escalas, lo que permite mostrar la paradójica hiper-conexión y fragmentación territorial. Se presentaron los elementos del debate complejo sobre la relación entre migración y desarrollo [local], haciendo un énfasis en el rol de las remesas familiares como “palanca para el desarrollo”. Se hizo también un énfasis en iniciativas que vinculan organizaciones de migrantes y remesas comunitarias [ejemplo del programa 3 x 1 en México]. En fin, se discutieron los retos para diseño de políticas públicas [sectoriales/territoriales/transversales]: necesidad de ir más allá del sesgo sectorial; posibilidad de tener políticas territoriales específicas en regiones de alta emigración; dificultad de aplicar políticas transversales con participación de actores locales [que a veces están ausentes]; necesidad de acompañar la diversificación de las economías rurales y la ampliación de funciones del espacio rural.

Luis Beduschi (FAO) – Migración y desarrollo rural: Una mirada desde FAO para Mesoamérica.

Después de haber presentado ¿Por qué gana relevancia el tema migración en FAO? [Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, elección del Director General de FAO como co-chair del Global Migration Group para 2018 en conjunto con la OIM, Agenda 2030], se presentaron diferentes elementos para ver qué rol puede tener FAO en esta agenda. En particular, se analizó cómo se incorpora FAO al debate sobre migración [en particular durante el 2018], presentando diferentes iniciativas y publicaciones de la FAO en esta materia, con un énfasis particular en iniciativas realizadas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México. En todas ellas, la alianza liderada por la FAO propone apuntar a las causas de la migración de origen rural, estableciendo vínculos con la agricultura, la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural territorial, para definir un enfoque que guíe a las intervenciones que resultan de los análisis. También se destacaron diferentes iniciativas de nivel nacional en los países en los cuales la FAO interviene o propone intervenir.

Sandrine Fréguin-Gresh (Cirad). Migración, agricultura, seguridad alimentaria y políticas públicas: Aportes del Proyecto SALIMA en Nicaragua para la reflexión de la Red PP-AL.

Después de situar el punto de partida del Proyecto SALIMA (lo cual vincula a la vez la agricultura, la migración y la seguridad alimentaria) y su pregunta de investigación (¿Cómo la multi-localización familiar y las circulaciones asociadas intervienen en la seguridad alimentaria de los hogares agropecuarios?), se presentaron los principales hallazgos del proyecto que se implementó en Nicaragua entre 2015 y 2016. Primero, se mostró la necesidad de de-construir las unidades de análisis "clásicas" para elaborar un marco conceptual, capturando las estrategias complejas de abastecimiento alimentario familiar. Se presentó el enfoque mixto del proyecto, aplicado a diferentes escalas, en una región agropecuaria particular de Nicaragua. Los resultados evidencian la poca diversificación de la dieta, la prevalencia de la inseguridad alimentaria y las fuentes de alimentos y de dinero que permiten un abastecimiento a través de la diversificación a nivel económico y espacial de las familias. Se mostró que estas fuentes corresponden a flujos complejos y multidireccionales con enfoque de género, en donde los aportes de la migración y las políticas públicas son importantes, además de otras fuentes más conocidas (agricultura, trabajo asalariado local, intercambios o donaciones entre familias extensas y entre vecinos). Se analizó también la aplicación de dos herramientas de políticas públicas que influyen sobre los sistemas alimentarios de las familias encuestadas. Finalmente, se presentó un modelo que muestra los efectos de la combinación de estrategias de abastecimiento en la seguridad alimentaria y nutricional, haciendo un énfasis particular en el rol de la especialización productiva, de la dotación en ciertos recursos y de las migraciones. A manera de conclusión y de recomendaciones para futuros trabajos de investigación de la Red PP-AL, se enfatizó en el hecho de que analizar las estrategias que permiten asegurar la seguridad alimentaria familiar implica un trabajo de investigación sistémico, costoso y complejo, pero muy necesario, ya que permite entender de manera integral las estrategias familiares que garantizan una mejora de la seguridad alimentaria y nutricional, así como las estrategias de acceso a las políticas públicas.

Sara Mercandalli (Cirad) - Dinámicas y factores de las migraciones rurales en África sub-sahariana: reflexiones para las políticas públicas y el desarrollo territorial.

Basándose en la presentación de resultados del Atlas "Dinámicas y factores de la migración rural en África sub-sahariana",³ la ponencia sacó algunas reflexiones para las políticas públicas y el desarrollo territorial.

La primera parte de la presentación sentó las bases del contexto demográfico y económico único de África sub-sahariana (ASS), en donde el Atlas analiza las dinámicas de migración y sus diversos factores. El análisis señala que ASS es la última región



en cumplir su transición demográfica a nivel mundial: una transición masiva está en camino, ya que todavía se esperan unas 1.400 millones de personas adicionales en los próximos 40 años. Un segundo rasgo es que hoy un 60% de la población vive en zonas rurales, la cual será prevaleciente hasta 2045. Eso significa densificaciones rurales con presiones asociadas sobre los recursos naturales. Este crecimiento demográfico es un desafío mayor para el empleo de las próximas generaciones, con unos 380 millones de trabajadores rurales adicionales para 2050. La cuestión del empleo está en el centro de la agenda política porque ocurre en un contexto de pocas oportunidades laborales y donde la agricultura familiar y el sector informal son los principales sectores de actividad.

La segunda parte se centró en las dinámicas migratorias de África. Un primer punto es la diferencia significativa entre África de norte y ASS: el 90% de los migrantes internacionales norteafricanos residen fuera de África, cuando para ASS predomina la migración interna en el continente (70%). Además de la migración internacional, la migración interna supera la migración internacional en la mayoría de los países. Un segundo punto es la gran variedad y expansión de patrones, más allá de la migración rural-urbana tradicional: migración rural-rural, urbano-rural (definitiva o temporal) y migración circular. Un tercer punto es que esta diversidad de patrones, apoyados por mejores infraestructuras y el uso de TICs, consolida las relaciones entre áreas rurales y urbanas, a través de la circulación de flujos de bienes, dinero, ideas, competencias, etc., resultando en el fortalecimiento de nuevas dinámicas territoriales.

En la tercera parte, se presentó un marco conceptual para el análisis de los factores de la migración rural. La búsqueda de oportunidades económicas, educación y agrupamiento familiar son los motivos más frecuentes y visibles de la migración como categorías comunes de las encuestas a hogares. Más allá de estas motivaciones individuales, hay una variedad de factores de nivel micro, meso y macro que influyen la decisión de migrar, contribuyendo al inicio o al mantenimiento de los flujos en el tiempo y en el espacio. No existe un factor único que determine la migración, sino que siempre esta responde a una combinación

3 <http://www.fao.org/news/story/es/item/1054392/icode/>



de factores en interacción. La estructura y la forma en que operan estas combinaciones de factores de migración rural son específicas de cada contexto. Este marco fue ilustrado con el caso de Senegal.

En la cuarta parte, se compartieron algunas reflexiones a partir de los estudios de casos del Atlas, en cuanto a la relación entre los factores de migración, el desarrollo rural y las políticas públicas. Primero, las políticas migratorias *per se* (selección y control) tienen efectos más o menos directos sobre la migración rural a través de dos vías: [1] el desvío de las migraciones legales hacia otros canales a menudo de migración ilegal; y [2] la limitación de los retornos, interrumpiendo las circulaciones y flujos inversos. Segundo, las políticas “no migratorias” tienen un potencial efecto importante sobre la migración rural, ya que pueden influir en determinantes fundamentales de la migración, a nivel local, de la esfera familiar o individual. Existen diversas políticas “no migratorias” y ámbitos de acción pública, tanto en áreas de origen y destino, que se destacan por tener efectos importantes sobre las migraciones rurales, a través de su acción indirecta sobre medios de vida seguros, niveles de pobreza relativa, acceso a recursos y aspiraciones de las familias: [1] Políticas que afectan mercados de trabajo (rural y urbano): políticas de empleo *per se* con salario mínimo; políticas que promueven inversiones agrícolas a gran escala y que generan flujos de trabajadores motivados por la actividad asalariada; [2] Políticas que apoyan a sectores industriales y de servicios a través de zonas económicas especiales o Corredores de Desarrollo; [3] Políticas agrarias y extra-agrícolas; 4) Políticas de precios y competitividad del sector agrícola y 5) Políticas de ordenamiento territorial.

Resumen de los debates y síntesis de las perspectivas sobre el tema

Las presentaciones y los debates permitieron identificar y priorizar las siguientes temáticas de investigación como perspectivas de trabajo en la Red PP-AL:

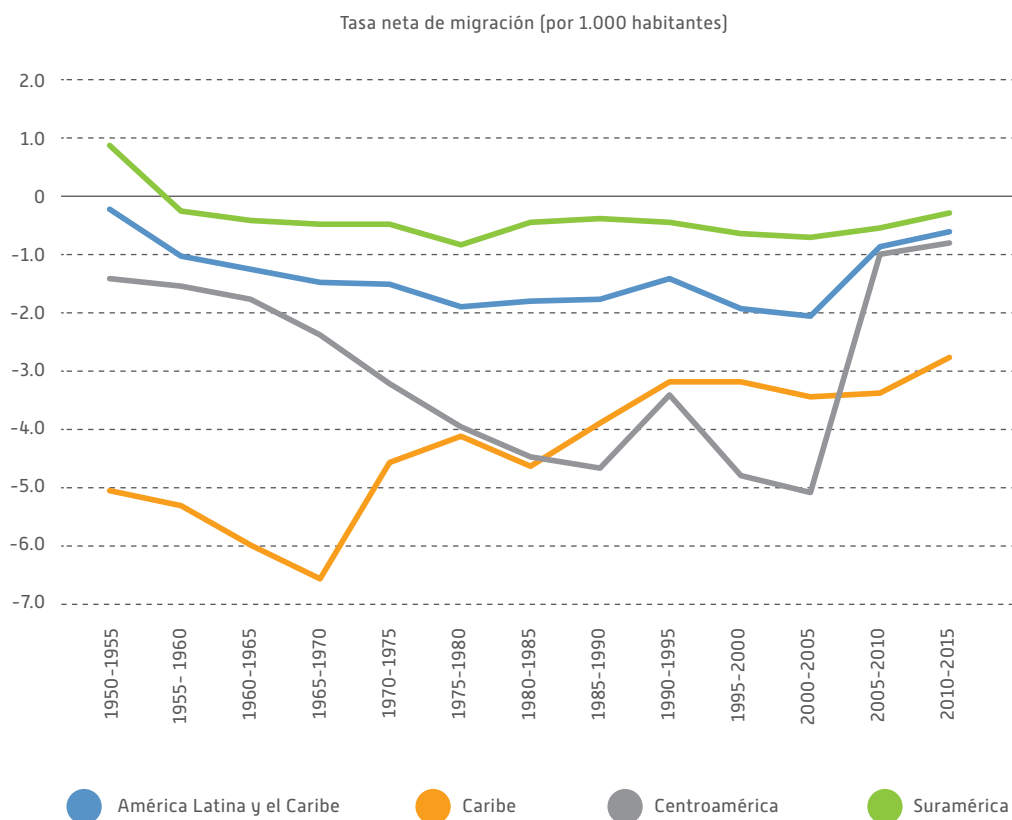
- Rol de las estrategias de desarrollo económico *largo sensu* sobre las dinámicas migratorias rurales y los procesos de desarrollo local/territorial: por ejemplo, analizar cómo las políticas nacionales y regionales apoyan la inversión pública y privada en el sector agropecuario, el turismo, la minería o la industria manufacturera, influyendo sobre las dinámicas migratorias rurales (tanto en términos de atracción como de expulsión de regiones de origen/destinos) y sobre las estrategias de las familias rurales. Este tema podría ser una prioridad en la agenda de trabajo de la Red PP-AL porque una gran parte de los miembros de la Red ya trabajan problemáticas asociadas a las relaciones entre el desarrollo del capitalismo y la agricultura familiar. Esto permitiría que los miembros de la Red contribuyan desde su trabajo temático, haciendo un énfasis nuevo en la migración.
- Papel y efectos de las interacciones entre las políticas migratorias (control, selección) y otras políticas “no migratorias” (por ejemplo, las políticas de tierra, las políticas ambientales, las políticas de apoyo a la agroindustria, al turismo o a la minería), que afectan al sector rural y agropecuario y a la migración rural. Este tema se sitúa dentro de los recientes trabajos de investigación sobre los efectos de las políticas en los determinantes de la migración, todavía muy poco estudiados (especialmente en cuanto a migración rural).
- Vínculos entre las políticas sobre cambio climático y la migración rural. Este tema es el enlace y extendería el trabajo de la Red en cambio climático. Esta temática responde a una atención creciente de parte de los donantes internacionales y se ha desarrollado bastante en los últimos años.
- Papel de las organizaciones internacionales en la orientación de las agendas políticas nacionales (incluso la implementación y evaluación de programas y proyectos) en el tema de la migración (¿instrumentalización?). Esta temática, más especializada en enfoque de ciencias políticas, surgió como una de las más originales del debate.
- Papel de los actores locales organizados (la sociedad civil organizada) como intermediarios entre la implementación de políticas públicas y actores individuales (incluyendo familias) implicados/afectados por la migración. Tanto en materia de migración como en otros temas, estos actores juegan un rol relevante en la definición de prioridades, formulación de propuestas y regulación de la implementación de las políticas, así como en la demanda de transparencia y en el control de los recursos. Considerando la especificidad de los contextos de emigración, cabe analizar el rol que pueden jugar estos grupos a través de clubes de oriundos (*hometown associations*) y grupos de inversión. Eso conectaría con otro tema analizado en el debate: el papel de la tecnología para hacer posible la participación a distancia y el desarrollo de otras formas de innovación relacionadas (basándose en el concepto “un pie adentro, uno afuera”).

Uno de los aspectos destacados de las discusiones en la Mesa fue resaltar algunas similitudes de la dinámica de migración rural en América Latina y África Sub-Sahariana (volúmenes, variedades de formas de circulación, procesos de diferenciación rural, cambios en las políticas públicas hacia la selección y el control, etc.), a pesar de los muy diferentes contextos socioeconómicos y demográficos. Los participantes de la Mesa estuvieron de

acuerdo en la relevancia de seguir un trabajo de comparación de las problemáticas a diferentes niveles, en vista del desarrollo de una investigación transversal entre los dos continentes. También se planteó que el tema “Migración Rural y Desarrollo” es un tema transversal a los diferentes temas y objetos desarrollados por la Red, que también responde al concepto de migración como un “hecho social total”.

Disminución de los flujos

FIGURA 21



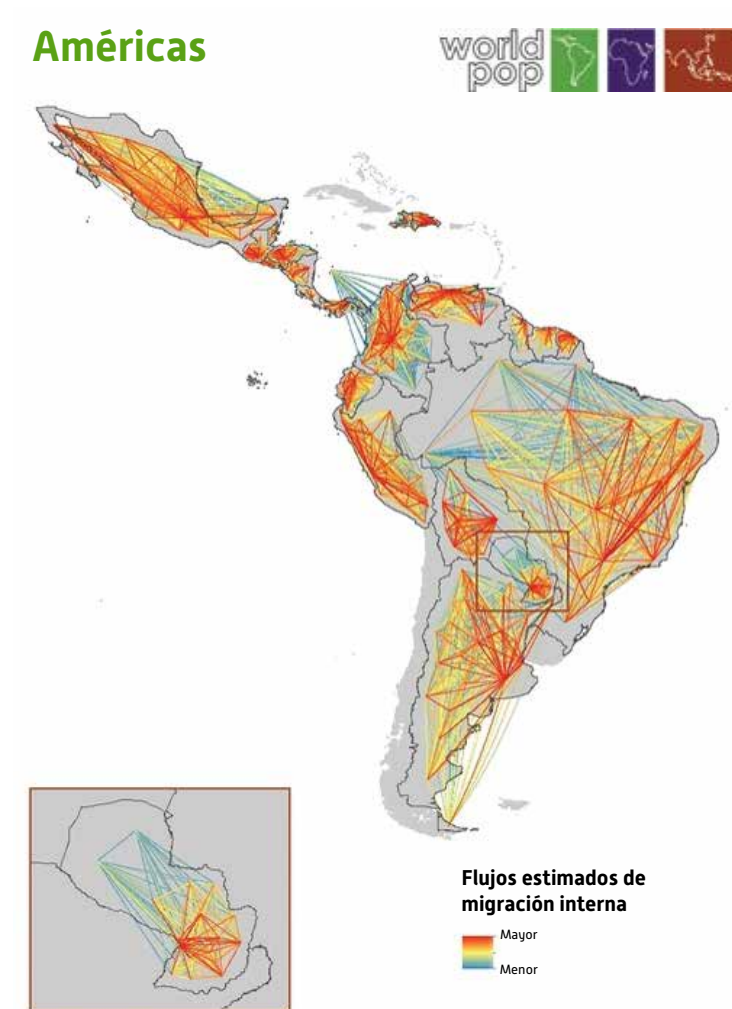
Países con una tasa de migración neta que sigue negativa:

- Caribe:** República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, San Vicente y las Granadinas
- Centroamérica:** El Salvador, Nicaragua
- Suramérica:** Guyana

El número de inmigrantes menos el número de emigrantes durante un período, dividido por los años-persona que vive la población del país receptor durante ese período. Se expresa como el número neto anual promedio de migrantes por cada 1.000 habitantes.

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision.

FIGURA 22



Flujos de población entre y adentro de ALC muy dinámicos (en particular transfronterizos):

- Restricciones y altos costos que supone la emigración a países del Norte
- Mayores facilidades para los desplazamientos
- Emergencia de mercados laborales más abiertos y diversos

Fuente: <https://www.worldpop.org>